

Bruxelles, 22 decembrie 2022
(OR. en)

**Dosar interinstituțional:
2022/0426(COD)**

**16322/22
ADD 3**

**DROIPEN 172
COPEN 466
JAI 1742
FREMP 283
SOC 703
CODEC 2110**

NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	19 decembrie 2022
Destinatar:	Dna Thérèse BLANCHET, Secretară Generală a Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	SWD(2022) 426 final
Subiect:	DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI care însoțește documentul Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul SWD(2022) 426 final.

Anexă: SWD(2022) 426 final



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 19.12.2022
SWD(2022) 426 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI
REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI
care însoțește documentul

Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului
de modificare a Directivei 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de
persoane și protejarea victimelor acestuia

{COM(2022) 732 final} - {SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

Fișă rezumat
Evaluarea impactului cu privire la modificarea Directivei 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia
A. Necesitatea de a acționa
De ce? Care este problema abordată?
Traficul de persoane este o activitate de bază desfășurată în cadrul formelor grave de criminalitate și al criminalității organizate în UE și se preconizează că aceasta va rămâne o amenințare în viitorul apropiat. Deși Directiva privind combaterea traficului de persoane (Directiva 2011/36/UE) a contribuit la crearea unui cadru comun la nivelul UE pentru prevenirea și combaterea traficului de persoane și pentru protecția victimelor, persistă o serie de probleme, în special: • traficul de persoane continuă să prospere în cadrul UE, în pofida eforturilor de prevenire și detectare a infracțiunii, precum și de identificare timpurie a victimelor acestuia. În plus, colectarea datelor și monitorizarea tendințelor nu reflectă întreaga amploare a traficului de persoane din UE; • numărul anchetelor, urmăririlor penale și condamnărilor este scăzut, ceea ce conduce la impunitatea traficantilor. Directiva nu abordează unele preocupări majore care au apărut și s-au amplificat de la adoptarea sa, inclusiv noile forme de exploatare și utilizarea tehnologiei pentru facilitarea infracțiunii. Interpretarea infracțiunilor de trafic de persoane și a exploatarei poate fi diferită de la un stat membru la altul, ceea ce generează provocări cu privire la cooperarea transfrontalieră și dovedirea infracțiunii. În plus, persoanele juridice nu sunt trase suficient la răspundere pentru comiterea infracțiunilor de trafic de persoane, ceea ce contribuie la o cultură a impunității; • victimele nu beneficiază întotdeauna de un nivel adecvat de asistență, sprijin și protecție, adaptat nevoilor lor specifice. Principiile privind neînceperea urmăririi penale în cazul victimelor și nepedepsirea acestora pentru implicarea lor în activități infracționale, drepturile victimelor la despăgubiri și măsurile de protecție a victimelor nu sunt puse în aplicare în mod consecvent în statele membre. Mecanismele de sesizare existente la nivel național și transnațional nu sunt pe deplin eficiente, ceea ce poate împiedica identificarea timpurie și îndrumarea victimelor către măsuri de asistență, sprijin și protecție; • cererea care încurajează traficul de persoane rămâne ridicată în UE, ceea ce se poate datora faptului că incriminarea utilizării serviciilor furnizate de victime nu este consecventă în toate statele membre și că abordările privind reducerea cererii nu sunt puse în aplicare pe scară largă.
Ce se așteaptă de la această inițiativă?
Această inițiativă vizează consolidarea cadrului juridic al UE de combatere a traficului de persoane. Pentru a atinge acest obiectiv general, inițiativa stabilește patru obiective specifice: • asigurarea prevenirii și detectării adecvate, precum și a îmbunătățirii monitorizării traficului de persoane la nivelul UE prin consolidarea capacității tuturor părților interesate care ar putea intra în contact cu victimele (potențiale) de a recunoaște semnele infracțiunii, precum și prin îmbunătățirea cunoștințelor cu privire la acest fenomen și la tendințele sale; • consolidarea răspunsului justiției penale la infracțiune, inclusiv în context transfrontalier, pentru a îmbunătăți capacitatea autorităților de aplicare a legii și a autorităților judiciare de a combate acest tip de infracțiune și de a se adapta la noile moduri de operare și la noul model de afaceri al traficantilor, precum și abordarea amenințărilor emergente; • asigurarea faptului că victimele traficului de persoane beneficiază de asistență, sprijin și protecție adecvate în toate statele membre, în special prin îmbunătățirea mecanismelor de identificare timpurie și de sesizare, inclusiv în context transfrontalier; • reducerea cererii de servicii obținute prin exploatarea victimelor traficului de persoane care încurajează traficul pentru toate formele de exploatare, de la consolidarea răspunsului penal pentru utilizarea serviciilor obținute prin exploatarea victimelor până la intensificarea activităților de sensibilizare, a activităților educative și a formării.
Care este valoarea adăugată a acțiunii la nivelul UE?
Traficul de persoane este o infracțiune transfrontalieră care afectează toate statele membre. Aceasta are atât o dimensiune transfrontalieră în interiorul UE, cât și o dimensiune internă care implică trecerea frontierelor externe ale UE. Cooperarea la nivelul UE este esențială pentru a aborda dimensiunea transfrontalieră în ceea ce privește prevenirea și combaterea criminalității, precum și pentru a se asigura că victimele sunt identificate și că beneficiază de asistență, sprijin și protecție adecvate. Relevanța sporită a dimensiunii online a infracțiunii justifică și mai mult noi acțiuni la nivelul UE, deoarece oferă traficantilor oportunități suplimentare de a recruta, controla, transporta și exploata victimele, precum și de a transfera profiturile și de a ajunge la utilizatori pretutindeni în UE și în afara acesteia fără a trece nicio frontieră. Autoritățile naționale și părțile

interesate recunosc pe scară largă că lupta împotriva traficului de persoane necesită acțiuni la nivelul UE.
B. Soluții
Ce opțiuni de politică legislative și nelegislative au fost luate în considerare? Există sau nu o opțiune preferată? De ce? Opțiunea de politică 1 se axează pe măsuri fără caracter legislativ. Opțiunea de politică 2 conține doar măsuri legislative, ceea ce ar implica modificări ale directivei. Pentru unele dintre măsurile legislative din cadrul opțiunii de politică 2, au fost evaluate mai multe subopțiuni. Opțiunea de politică 3 este o combinație de măsuri fără caracter legislativ prezentate în opțiunea de politică 1 și în unele dintre măsurile legislative propuse în cadrul opțiunii de politică 2. Opțiunea de politică preferată este opțiunea 3. Aceasta răspunde obiectivelor orizontale și specifice identificate: • Obiectivul orizontal 1: Asigurarea prevenirii și detectării adecvate, precum și a îmbunătățirii monitorizării traficului de persoane la nivelul UE: ○ înființarea unui centru de cunoștințe și expertiză privind combaterea traficului de persoane, care, printre altele, să sprijine elaborarea de orientări privind colectarea de date referitoare la traficul de persoane în UE și promovarea sensibilizării cu privire la traficul de persoane (<i>măsură fără caracter legislativ</i>); ○ introducerea în directivă a unei obligații pentru statele membre de a colecta și de a raporta anual Comisiei date privind traficul de persoane, inclusiv prin specificarea indicatorilor pentru colectarea acestor date (măsură legislativă). • Obiectivul specific 2: Consolidarea răspunsului justiției penale la infracțiune, inclusiv în context transfrontalier: ○ asigurarea faptului că dimensiunea online este luată în considerare pentru fiecare element al infracțiunii în cadrul directivei (<i>măsură legislativă</i>); ○ consolidarea cooperării dintre Comisii și companiile de internet în cadrul Forumului UE pentru internet (<i>măsură fără caracter legislativ</i>); ○ includerea căsătoriei forțate și a adopției ilegale pe lista formelor de exploatare (<i>măsură legislativă</i>); ○ asigurarea faptului că persoanele juridice pot face obiectul unora dintre sancțiuni, a căror transpunere este în prezent opțională pentru statele membre, pentru infracțiunile simple de trafic de persoane în urma condamnării de către instanță și că pot face obiectul celorlalte sancțiuni atunci când infracțiunea este comisă cu o circumstanță agravantă (<i>măsură legislativă</i>); ○ instituirea grupului tematic de procurori specializați în combaterea traficului de persoane (<i>măsură fără caracter legislativ</i>). • Obiectivul specific 3: Asigurarea faptului că victimele traficului de persoane beneficiază de asistență, sprijin și protecție adecvate în toate statele membre: ○ impunerea obligației ca statele membre să instituie mecanisme naționale oficiale de sesizare și să creeze puncte focale naționale pentru sesizările victimelor (<i>măsură legislativă</i>); ○ elaborarea de orientări privind cerințele și standardele minime pentru mecanismele naționale de sesizare și instituirea unui mecanism european de sesizare în cadrul centrului de cunoștințe și expertiză (<i>măsură fără caracter legislativ</i>). • Obiectivul specific 4: Reducerea cererii de servicii obținute prin exploatarea victimelor care favorizează traficul pentru toate formele de exploatare: ○ impunerea obligației ca statele membre să incrimineze utilizarea în cunoștință de cauză a serviciilor furnizate de victimele traficului de persoane pentru toate formele de exploatare (<i>măsură legislativă</i>); ○ organizarea unei campanii de sensibilizare la nivelul UE, în cadrul centrului de cunoștințe și expertiză, cu scopul de a descuraja cererea care încurajează traficul de persoane (<i>măsură fără caracter legislativ</i>).
Cine sunt susținătorii fiecărei opțiuni? În rezoluția sa din 10 februarie 2021, Parlamentul European a invitat Comisia să evalueze punerea în aplicare a Directivei privind combaterea traficului de persoane și să prezinte propuneri de revizuire a acesteia. Comisia a organizat consultări ample cu părțile interesate, inclusiv prin intermediul unei consultări publice și al unor reuniuni ale Rețelei UE de raportori naționali și mecanisme echivalente, precum și ale Platformei UE a societății civile împotriva traficului de persoane. Comisia s-a bazat, de asemenea, pe consultările desfășurate de un contractant extern cu o gamă largă de părți interesate, inclusiv autorități naționale din statele membre, agenții ale UE, organizații ale societății civile, precum și reprezentanți ai sectorului privat și ai organizațiilor internaționale. Majoritatea părților interesate consultate au sprijinit diferitele măsuri propuse ca parte a opțiunii preferate. În rezoluția sa, Parlamentul European a invitat Comisia să modifice directiva pentru a se asigura că toate statele membre incriminează utilizarea în cunoștință de cauză a serviciilor furnizate de victimele traficului de persoane. Părțile interesate au opinii diferite în ceea ce privește această modificare legislativă, deși aproape două treimi dintre respondenții la consultarea

publică au susținut-o. În plus, majoritatea părților interesate consultate în cadrul studiilor de caz și al interviurilor specifice privind opțiunile de politică a fost în favoarea acestora. Se consideră că această subopțiune are cea mai mare posibilitate de a obține un consens dintre toate subopțiunile posibile legate de incriminarea utilizării serviciilor.
C. Impacturile opțiunii preferate
Care sunt beneficiile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?
Opțiunea preferată vizează îmbunătățirea capacității statelor membre de a combate infracțiunea în mod eficient, în special în ceea ce privește amenințările și tendințele care au apărut și au evoluat în ultimii ani . Se preconizează că noile norme comune și armonizate aplicabile statelor membre vor consolida cooperarea transfrontalieră, atât în ceea ce privește anchetele și urmărirea penală, cât și asistența și sprijinul acordate victimelor . Măsurile fără caracter legislativ vor oferi sprijin statelor membre în ceea ce privește adaptarea legislației lor și punerea în aplicare în continuare a directivei, în conformitate cu Strategia UE privind combaterea traficului de persoane (2021-2025) .
Care sunt costurile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?
Opțiunea preferată implică o sarcină limitată pentru statele membre, care este compensată de impactul pozitiv al măsurilor asupra prevenirii și combaterii traficului de persoane, precum și a protecției victimelor. Opțiunea preferată constă în principal în îmbunătățirea dispozițiilor existente, mai degrabă decât în crearea de noi obligații . Obligația de a incrimina utilizarea în cunoștință de cauză a serviciilor care sunt furnizate de victimele traficului de persoane ar crea, în principal, o sarcină de reglementare pentru statele membre care nu au transpus încă această măsură sau alte măsuri care merg mai departe. Majoritatea statelor membre dispun deja de o legislație corespunzătoare privind cel puțin exploatarea sexuală. Cerința de a institui mecanisme naționale de sesizare ar implica, de asemenea, o serie de sarcini de reglementare și administrative pentru statele membre. Totuși, nu este vorba de o obligație în totalitate nouă, deoarece, în temeiul directivei actuale, statele membre trebuiau deja să instituie mecanisme care să vizeze identificarea timpurie, asistența și sprijinirea victimelor și toate statele membre, cu excepția unuia, dispun deja de un mecanism de sesizare formal sau informal. Prin urmare, se preconizează că măsurile necesare pentru formalizarea procedurilor de identificare a victimelor și a celor de sesizare pentru victime vor fi minore.
Care va fi impactul asupra întreprinderilor, a IMM-urilor și a microîntreprinderilor?
Opțiunea de politică preferată nu impune nicio obligație întreprinderilor și, prin urmare, nu le afectează în mod direct, în afara faptului că unele măsuri fără caracter legislativ ar necesita implicarea lor voluntară. Persoanele juridice ar putea face obiectul unor sancțiuni cu impact economic, cum ar fi închiderea temporară a sediului lor, numai după o condamnare pentru o infracțiune de trafic de persoane comisă în beneficiul lor. Această măsură ar contribui la asigurarea unei economii mai echitabile, în care săvârșirea de infracțiuni nu aduce beneficii, iar întreprinderile care respectă legea ar beneficia de o reducere a concurenței neloiale din partea întreprinderilor care utilizează munca forțată. În timp ce Comisia ar încuraja cooperarea cu sectorul tehnologiei și al internetului, orice obligație de reglementare conexă legată de responsabilitatea platformelor online și a furnizorilor de servicii de a detecta, monitoriza și elimina conținutul legat de traficul de persoane ar fi acoperită de alte instrumente juridice existente sau pe cale de a fi adoptate.
Va exista un impact semnificativ asupra bugetelor și a administrațiilor naționale?
Astfel cum s-a descris mai sus, opțiunea preferată ar avea un impact limitat asupra administrațiilor naționale, care ar trebui, în cea mai mare parte, să își adapteze legislația la dispozițiile noi sau revizuite ale directivei, în cazul în care nu au făcut deja acest lucru. Se preconizează, de asemenea, că unele dintre măsurile legislative, care fac parte din opțiunea preferată, în special cele privind incriminarea, vor conduce la creșterea numărului de anchete, urmăriri penale și condamnări. Cu toate acestea, un nivel mai ridicat de armonizare a normelor UE ar contribui la îmbunătățirea situației privind traficul de persoane în UE și la creșterea capacității autorităților de aplicare a legii și a autorităților judiciare de a preveni și a combate traficul de persoane, de a proteja victimele acestuia și de a reduce cererea care încurajează infracțiunea.
Vor exista alte efecte semnificative?
Opțiunea preferată va consolida lupta împotriva traficului de persoane prin perturbarea modelului infracțional al traficanților și va reduce probabilitatea ca persoanele să fie exploatate, având astfel un impact pozitiv asupra societății, a drepturilor fundamentale, a statului de drept și a securității în cadrul UE.
D. Acțiuni ulterioare
Când va fi reexaminată politica?
Evaluarea directivei revizuite ar trebui efectuată, în principiu, nu mai devreme de cinci ani de la termenul de transpunere, în vederea asigurării faptului că există o perioadă suficient de lungă pentru a evalua efectele

inițiativei după ce aceasta a fost pusă în aplicare pe deplin în toate statele membre. În special, directiva revizuită ar include o dispoziție prin care se solicită Comisiei să evalueze impactul normelor care incriminează utilizarea în cunoștință de cauză a serviciilor obținute prin exploatarea victimelor traficului de persoane prin prezentarea unui raport Parlamentului European și Consiliului la cinci ani de la termenul de transpunere. Între timp, Comisia va continua să monitorizeze și să evalueze punerea în aplicare a directivei în contextul raportării efectuate de aceasta o dată la doi ani cu privire la progresele înregistrate în combaterea traficului de persoane.